

Sturen op beleidsdoelen

Handreiking voor raadsleden



gemeente BERGEN

Auteurs

Dries Bartelink
Thomas klein Goldewijk
Petrina van Tongeren

Ontwerp

Leonie Lous
Monique Willemse

In opdracht van



De Argumentenfabriek



De ArgumentenFabriek

CC BY NC ND 2024

www.argumentenfabriek.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. De planning- en controlcyclus	4
Wat zijn de drie hoofdstappen van de planning- en controlcyclus?	4
Welke documenten horen bij de hoofdstappen?	4
2. De rollen van de gemeenteraad	8
Aan welke knoppen kan de gemeenteraad draaien?	8
Welke instrumenten kunnen raadsleden gebruiken?	9
Wat zijn valkuilen voor raadsleden?	9
3. Wensen voor een planning- en controlcyclus	11
Welke kaders wensen raadsleden voor programma's van de begroting?	11
Wat zijn overige wensen van raadsleden?	14
4. De planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen	15
Wie zijn de hoofdrolspelers in gemeenschappelijke regelingen?	15
Waar in de begroting staat informatie over gemeenschappelijke regelingen?	16
Hoe verloopt de planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen?	16
Hoe kan de gemeenteraad verder sturen op gemeenschappelijke regelingen?	18
Meer lezen over gemeenschappelijke regelingen?	19

Inleiding

Hoe zou de gemeente Bergen (NH) haar gemeentebegroting beter kunnen laten aansluiten bij de behoeften van de raad? Met die vraag klopte de gemeente Bergen (NH) in 2023 bij De Argumentenfabriek aan.

In overleg met de wethouder Financiën, de gemeentesecretaris en de griffie besloten we die vraag nog even uit te stellen. Het leek ons beter om de in 2022 gekozen raad eerst wegwijs te maken in de basisprincipes van de planning- en controlcyclus en de rol die raadsleden hierbij innemen. De gedachte was dat een zinnig gesprek tussen raadsleden over wat zij graag anders willen aan de begroting pas mogelijk is als alle raadsleden op hetzelfde kennisniveau zitten. We besloten hierom vier interactieve avonden met de gemeenteraad te organiseren waarin we de raadsleden stap-voor-stap zouden meenemen in de basisprincipes van de planning- en controlcyclus én zouden denken over wensen voor de toekomstige begroting. Deze vier avonden hielden we in de periode juni 2023 tot en met maart 2024.

Tijdens de eerste avond stonden we stil bij de hoofdstappen in de planning- en controlcyclus en de rollen van de verschillende partijen die hierbij betrokken zijn. Ook belichten we de verschillende documenten die een rol spelen in de planning- en controlcyclus.

De tweede avond ging over de rollen van raadsleden bij de planning- en controlcyclus. Aan de hand van casussen hebben we verkend welke rollen raadsleden innemen in de verschillende stappen van de cyclus en welke instrumenten tot hun beschikking staan. Ook dachten we na over mogelijke valkuilen die zich kunnen voordoen bij het innemen van deze rollen.

Tijdens de derde avond kwamen we toe aan de oorspronkelijke vraag: hoe kan het beter in Bergen (NH)? We formuleerden heldere kaders voor programma's in de begroting en inventariseerden wensen voor de verschillende planning- en controldocumenten en de cyclus als geheel.

De vierde en laatste avond stond in het teken van de planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen waaraan Bergen (NH) deelneemt. We verkenden hoe deze cyclus verschilt van die binnen de gemeente zelf en hoe raadsleden hier meer grip op kunnen krijgen.

Dit boek bevat de kernboodschappen en uitkomsten van de vier avonden. Het is geschreven voor huidige en toekomstige raads- en commissieleden van Bergen (NH) die het kunnen benutten als naslagwerk én als basis voor het verbeteren van planning- en controlcyclus en de bijbehorende documenten.

Ik dank alle betrokken raads- en commissieleden, collegeleden, de griffie en de ambtenaren die hebben bijgedragen aan deze interessante bijeenkomsten. Ik hoop dat dit boek zal dienen als een waardevolle bron van informatie en inspiratie voor raadsleden en het begin vormt van een succesvolle aanpak om de planning- en controlcyclus in Bergen (NH) verder te versterken.

Veel succes hierbij!

Dries Bartelink
Chef Openbaar bestuur,
De Argumentenfabriek

1. De planning- en controlcyclus

Een planning- en controlcyclus is een gestructureerd proces dat organisaties periodiek doorlopen om hun activiteiten te plannen, uit te voeren, te monitoren en te evalueren. Gemeenten in Nederland doen dit ook. Zij hebben een jaarlijkse planning- en controlcyclus om te bevorderen dat ze beleidsdoelen bereiken met middelen die hiervoor beschikbaar zijn. Doordat de stappen in dit proces zich jaarlijks herhalen kan een gemeente flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Wat zijn de drie hoofdstappen van de planning- en controlcyclus?

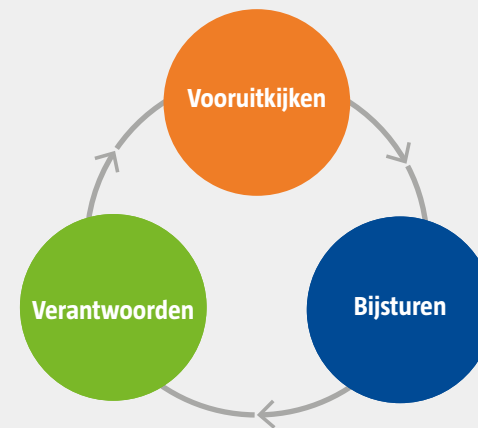
De drie hoofdstappen van de gemeentelijke planning- en controlcyclus zijn:

- **Vooruitkijken:** vaststellen van doelen, plannen en kaders.
- **Bijsturen:** uitvoeren van de plannen, monitoren van de voortgang van de doelen, plannen en kaders en deze zo nodig tussentijds aanpassen.
- **Verantwoorden:** terugblikken en afleggen van verantwoording door het college over de doelen, plannen en kaders.

Welke documenten horen bij de hoofdstappen?

Bij elke hoofdstap van de gemeentelijke planning- en controlcyclus horen één of meer documenten. De namen van deze documenten kunnen verschillen per gemeente. In tabel 1 staan de documenten die de gemeente Bergen (NH) onderscheidt en gebruikt.

Wat zijn de drie hoofdstappen van de planning- en controlcyclus van een gemeente?



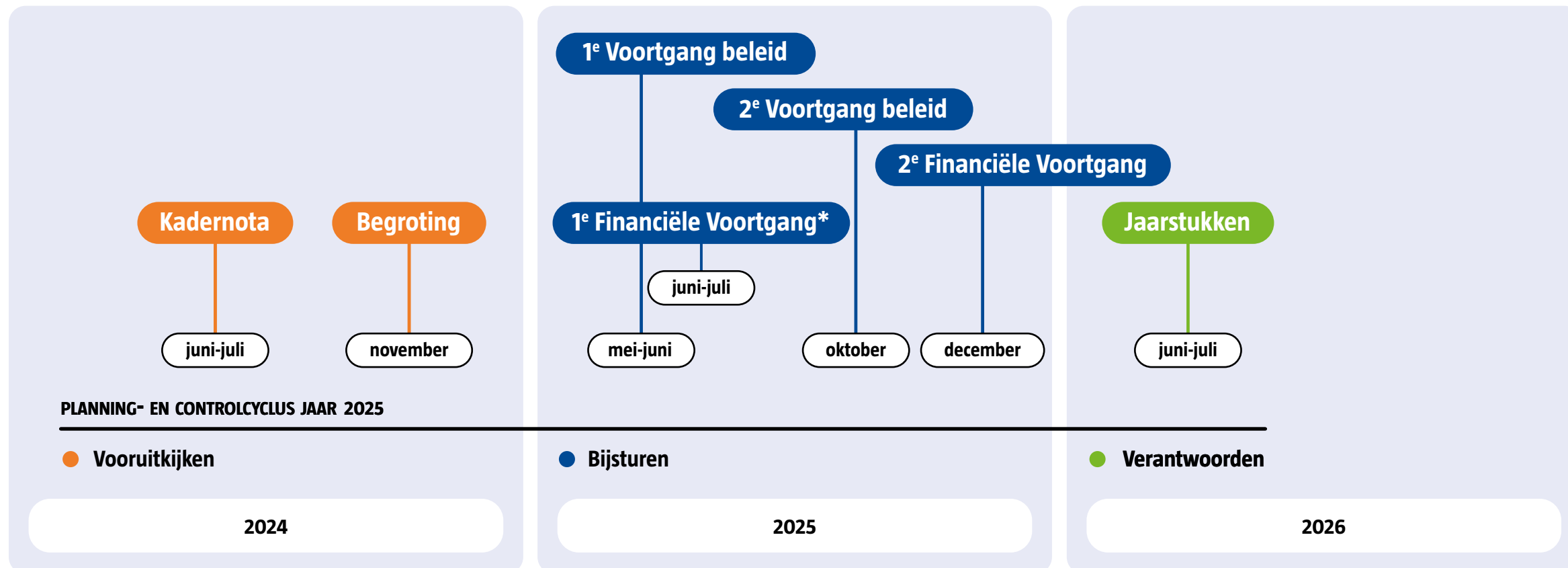
Afbeelding 1

Welke documenten horen bij de hoofdstappen van de planning- en controlcyclus en over welke periode gaan deze documenten?

Documenten	Toelichting	Periode
	● Vooruitkijken	
	Kadernota De kadernota bevat de financiële kaders voor de komende begrotingsjaren en het voorgenomen beleid voor het komende begrotingsjaar. Het is een strategisch document dat als basis dient voor het opstellen van de gemeentelijke begroting. Het college inventariseert vooraf wat speerpunten voor de gemeenteraad zijn.	Komende vier jaar (met het accent op het komend jaar)
	Begroting In de begroting staat wat het college het komende jaar wil bereiken, wat het hiervoor gaat doen en wat dit kost. Het college baseert de begroting op de reactie van de raad op de kadernota. Het college verwerkt de wensen van de raad in de begroting en stelt indien nodig het beleid en de financiën (meerjarig) bij.	Komende vier jaar (met het accent op het komend jaar)
	● Bijsturen	
	Voortgangsrapportages beleid Het college rapporteert tussentijds twee keer over de voortgang van de speerpunten uit de begroting via statusindicatoren op de aspecten beleid, planning en financiën. De documenten heten: • 1^e voortgangsrapportage beleid • 2^e voortgangsrapportage beleid	Huidige jaar
	Voortgangsrapportages financiën Het college rapporteert tussentijds twee keer over financiële wijzigingen ('mutaties') in de begroting via: • 1^e financiële voortgangsrapportage • 2^e financiële voortgangsrapportage De 1 ^e financiële voortgangsrapportage is geen apart document, maar onderdeel van de kadernota. De 2 ^e financiële voortgangsrapportage heet in Bergen (NH) ook wel FIRAP.	Huidige jaar
	● Verantwoorden	
Jaarstukken	Met de jaarstukken legt het college verantwoording af over het afgelopen jaar. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag (beleidsmatige terugblik) en de jaarrekening (financiële verantwoording).	Vorige jaar

Tabel 1

Op welk moment in een kalenderjaar behandelt de raad de P&C-documenten van één cyclus?



Afbeelding 2

*De 1^e financiële voortgangsrapportage is geen apart document, maar onderdeel van de kadernota.

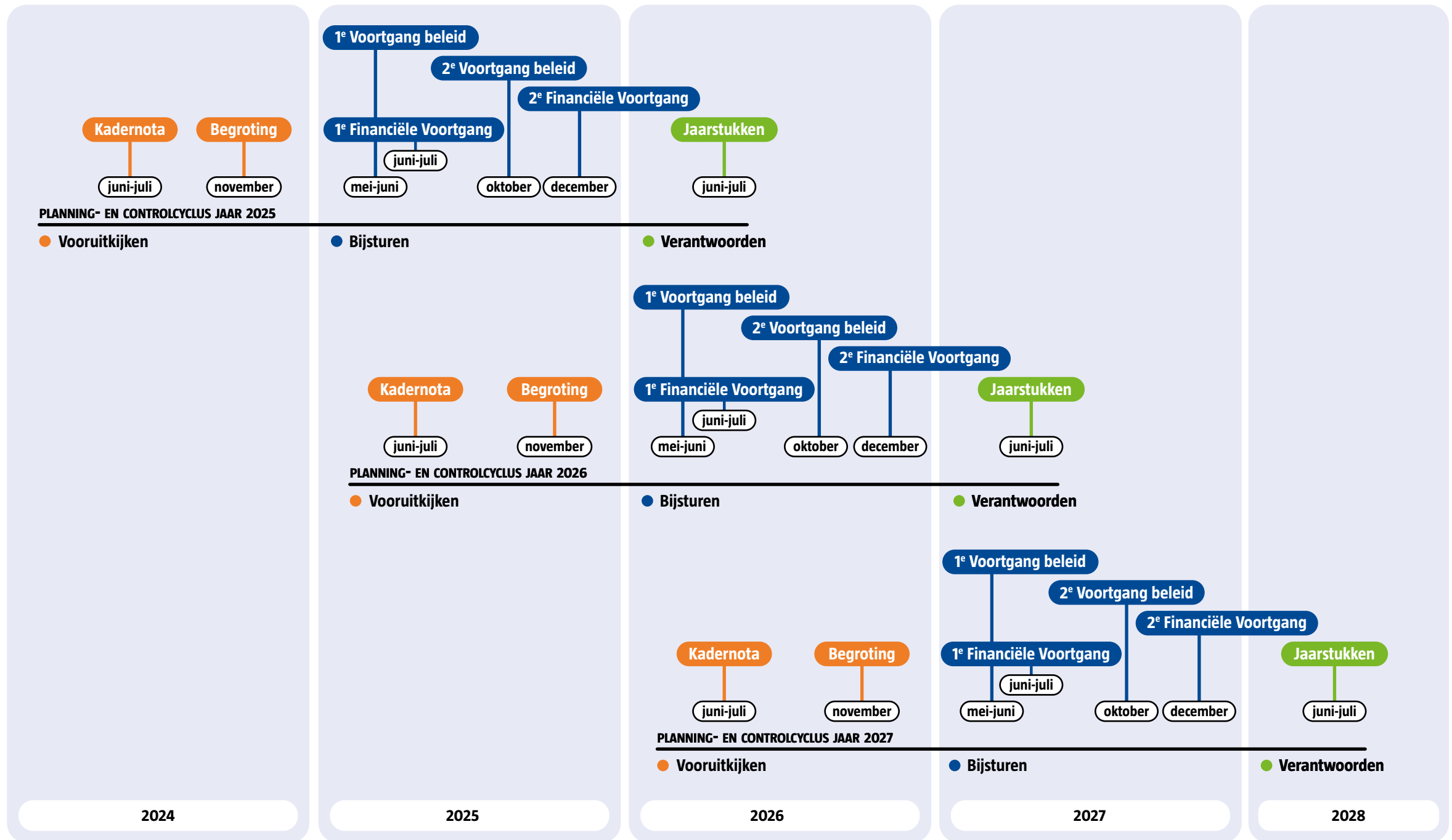
De verschillende documenten bij deze hoofdstappen komen op vaste momenten in een kalenderjaar aan bod in de gemeenteraad van Bergen (NH). Afbeelding 2 laat zien dat één gemeentelijke planning- en controlcyclus zich uitstrekt over drie opeenvolgende kalenderjaren. Dit hangt ook samen met het karakter van de hoofdstappen. Vooruitkijken doe je in het jaar vóór een begrotingsjaar begint (in afbeelding 2 is dat het begrotingsjaar 2025), bijsturen tijdens een begrotingsjaar en terugkijken na afloop van een begrotingsjaar. In afbeelding 3 staat de planning van drie opeenvolgende cycli weergegeven.

Deze afbeelding maakt zichtbaar dat de gemeenteraad zich in 2026 bezighoudt met drie verschillende planning- en controlcycli:

- De cyclus voor het jaar 2025 (stap Verantwoorden).
- De cyclus voor het jaar 2026 (stap Bijsturen)
- De cyclus voor het jaar 2027 (stap Vooruitkijken)

Dit blijft zich herhalen. In één kalenderjaar is de gemeenteraad dus steeds bezig met drie verschillende planning- en controlcycli.

Hoe vallen de P&C-cycli van de jaren 2025, 2026 en 2027 samen?



Afbeelding 3

2. De rollen van de gemeenteraad

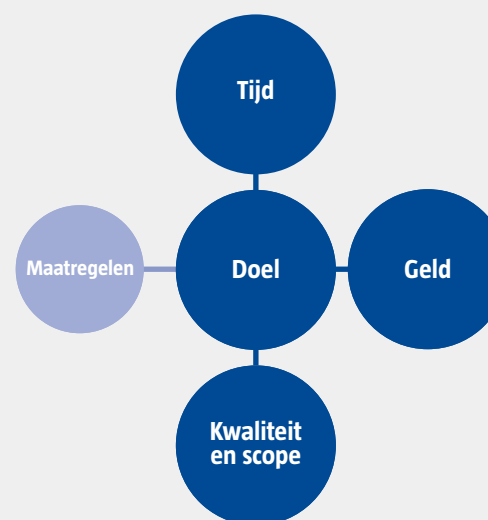
De gemeenteraad speelt een hoofdrol in de planning- en controlcyclus en heeft verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen.

Tabel 2 beschrijft de belangrijkste spelers en hun verantwoordelijkheden in de planning- en controlcyclus.

Speler	Verantwoordelijkheden
Gemeenteraad	De gemeenteraad is -als hoogste orgaan binnen de gemeente en vertegenwoordiger van de gehele bevolking- verantwoordelijk om het beleid te bepalen, kaders te stellen waarbinnen het college kan bewegen en de uitvoering van het beleid door het college te controleren.
College van B&W	Het college van B&W is verantwoordelijk voor het opstellen van de planning- en controldocumenten en voor de uitvoering, monitoring en verantwoording van het gevoerde beleid en de behaalde resultaten.
Ambtelijke organisatie	De ambtelijke organisatie fungeert als opdrachtnemer van het college. Voor de gemeente Bergen (NH) is dit de BUCH, de werkorganisatie voor de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo. Werkorganisatie BUCH ondersteunt en adviseert het college bij het opstellen van planning- en controldocumenten en is verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het beleid en het monitoren van de voortgang.

Tabel 2

Wat zijn de vier knoppen waaraan de raad kan draaien?



Afbeelding 4

Aan welke knoppen kan de gemeenteraad draaien?

Bij het vooruitkijken en bijsturen heeft de gemeenteraad verschillende mogelijkheden om te sturen op beleid (zie afbeelding 4):

- **Doelen:** hoe hoog moet de lat liggen bij de beleidsdoelen volgens de raad?
- **Tijd:** wanneer moeten de beleidsdoelen bereikt zijn volgens de raad?
- **Geld:** hoeveel euro stelt de raad beschikbaar voor het realiseren van de beleidsdoelen?
- **Kwaliteit en scope:** welke kwaliteitsstandaarden stelt de raad aan (het proces om te komen tot) de beleidsdoelen en/of op welke gebieden of doelgroepen wil de raad zich richten bij de beleidsdoelen?

2. De rollen van de gemeenteraad

In principe kan de raad zich als hoogste orgaan ook uitspreken over:

- **Maatregelen:** welke beleidsinstrumenten zijn het meest effectief en efficiënt om de doelen te realiseren?

In de rolverdeling tussen raad en college ligt deze keuze over maatregelen (of het 'hoe') meer bij het college. Hierbij laat het college zich adviseren door deskundigen binnen de ambtelijke organisatie.

Welke instrumenten kunnen raadsleden gebruiken?

Raadsleden kunnen hun hele gereedschapskist met raadsinstrumenten gebruiken om kaders te stellen waarbinnen het college kan bewegen en de uitvoering van het beleid door het college te controleren. In tabel 3 staan deze instrumenten benoemd.

In het Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van Bergen 2021 staat een toelichting op deze instrumenten.

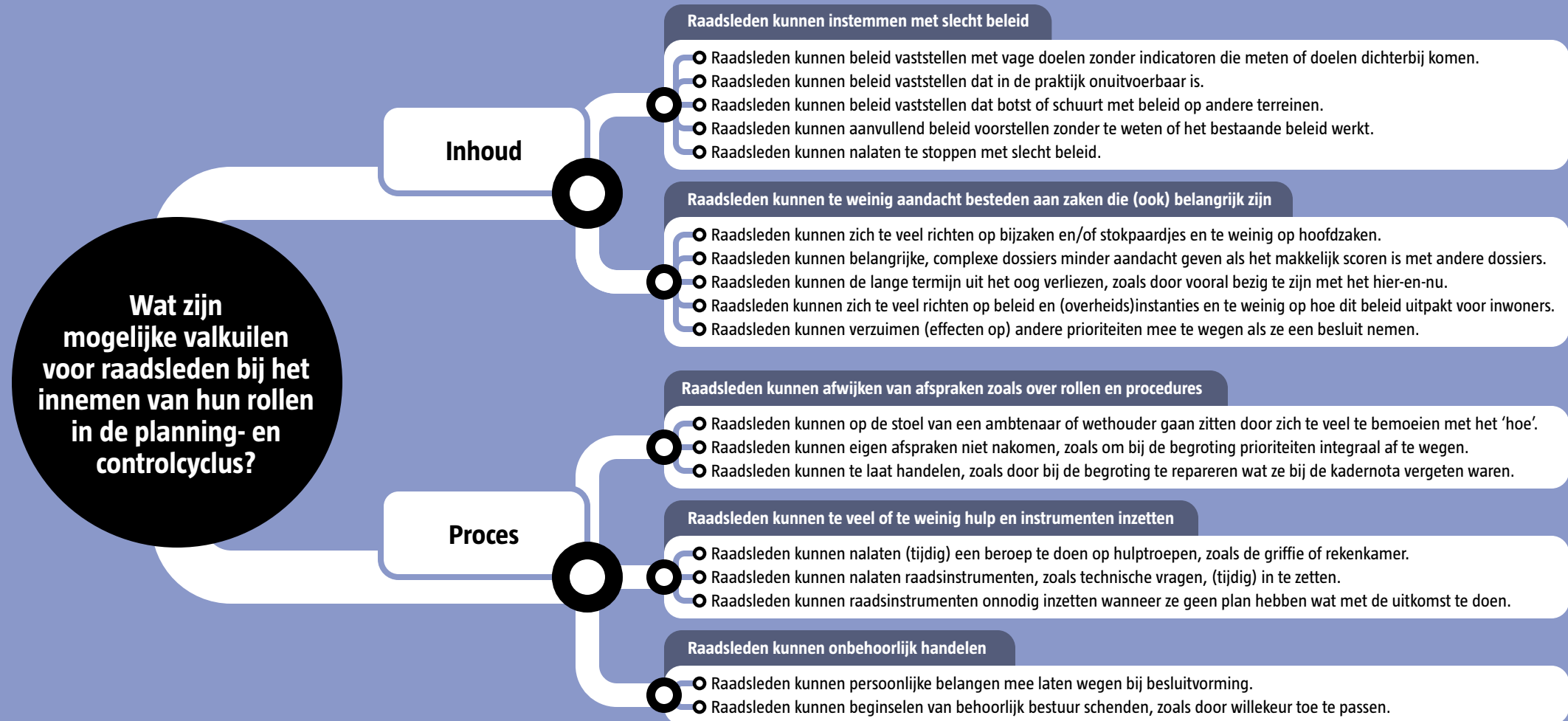
Wat zijn valkuilen voor raadsleden?

Afbeelding 5 beschrijft een aantal mogelijke valkuilen waar raadsleden alert op moeten zijn bij het innemen van hun rollen in de planning- en controlcyclus. Het gaat om relevante voorbeelden. Deze Valkuilenkaart pretendeert niet volledig te zijn.

Kaderstellende rol	Agendering • Initiatieven raad • Voorstellen college Moties Amendementen Initiatiefvoorstel Financiële verordening
Controlerende rol	Technische vragen Mondelinge vragen Schriftelijke vragen Interpellatie Overige instrumenten • Rekenkamercommissie • Onderzoek naar het bestuur • Controleverordening • Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid
Ondersteunend	Ambtelijke bijstand Fractie-ondersteuning Griffier en griffie

Tabel 3

Valkuilenkaart



Afbeelding 5

3. Wensen voor een planning- en controlcyclus

Hoe kan de planning- en controlcyclus van Bergen (NH) nog beter aansluiten bij de wensen van de raad?

Raadsleden van Bergen (NH) dachten in denksessies na over welke kaders ze zouden willen stellen aan programma's in de begroting en welke overige wensen zij hebben voor een betere planning- en controlcyclus. In dit hoofdstuk staan de uitkomsten in de vorm van:

- Een Kaderkaart met gewenste kaders van de raad voor programma's van de begroting (afbeelding 6).
- Een tabel met overige wensen van de raad voor een betere planning- en controlcyclus (tabel 4).

De kaart en de tabel geven de opvattingen van de raadsleden weer die bij de sessies aanwezig waren. Het is geen formeel standpunt van de gemeenteraad van Bergen (NH) als geheel.

Welke kaders wensen raadsleden voor programma's van de begroting?

In afbeelding 6 staan de kaders die de raadsleden van Bergen (NH) hebben geformuleerd in de denksessies over programma's in de begroting. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten in de gemeente-begroting. Veel Nederlandse gemeenten hanteren eenzelfde indeling met negen programma's, te weten:

1. Veiligheid
2. Verkeer, vervoer en waterstaat
3. Economie
4. Onderwijs

5. Sport, cultuur en recreatie
6. Sociaal domein
7. Volksgezondheid en milieu
8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
9. Bestuur en ondersteuning

Deze indeling is niet verplicht. Gemeenten mogen hun programmaplan op een andere manier indelen.¹ Veel gemeenten kiezen voor bovenstaande indeling omdat deze één-op-één aansluit bij een andere indeling die wel verplicht is, namelijk die in 'taakvelden'. Taakvelden zijn kleinere pakketten van activiteiten (en bijbehorende budgetten) binnen een programma.

Voorbeelden:

- Openbaar basisonderwijs (binnen programma Onderwijs)
- Afval (binnen programma Volksgezondheid en milieu).

De kaders in afbeelding 6 gaan alleen over het onderdeel programma's in een begroting en dus niet over de begroting als geheel. Dit laat onverlet dat de kaders op de kaart onder Vorm en Standaarden vermoedelijk ook relevant zijn voor andere onderdelen van de begroting en voor andere planning- en controldocumenten.

In 2021 maakte De Argumentenfabriek in opdracht van de gemeente Bergen (NH) ter inspiratie een fictieve Programmakaart waarop één programma van de begroting compact en helder wordt gepresenteerd (zie afbeelding 7). Deze voorbeeldkaart voldoet grotendeels aan de kaders op de Kaderkaart.

¹ De begroting van Bergen (NH) kent anno 2024 een andere indeling. De begroting maakt onderscheid tussen (vier) programma's die weer zijn opgedeeld in een aantal kleinere programmaonderdelen. Afbeelding 6 maakt dit onderscheid niet en spreekt alleen over programma's.

Kaderkaart programmabegroting

Wat zijn
kaders die de raad
van Bergen (NH) kan
stellen aan programma's
in de gemeente-
begroting?

Inhoud

De gemeenteraad bepaalt hoeveel en welke programma's de gemeentebegroting kent

- De gemeenteraad is bevoegd om programma's van de begroting te bepalen en aan te passen.
- De begroting kent circa negen programma's in lijn met de landelijke indeling in taakvelden.

Programma's bevatten de belangrijkste beleidsdoelen met bijbehorende indicatoren en streefwaarden

- Programma's hebben een richtinggevend motto en beperken zich tot de belangrijkste doelen van beleid.
- Programma's bevatten doelen die de raad bij zijn start vastlegde in een coalitie- of raadsakkoord.
- De doelen van de programma's zijn geformuleerd als na te streven maatschappelijke effecten.
- De programma's uit de begroting bevatten samen maximaal dertig doelen, die de raad jaarlijks kan bijstellen.
- Elk doel kent één tot vier indicatoren die meten of het doel dichterbij komt, met streefwaarden vier jaar vooruit.
- De belangrijkste doelen en indicatoren uit onderliggende beleidsnota's komen terug in de begroting (en andersom).
- Indicatoren zijn SMART-geformuleerd: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Programma's bieden kernachtig inzicht in ontwikkelingen en relevante beleidsnota's en partijen

- Elk programma laat zien wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn voor de taakvelden van het programma.
- Elk programma bevat een overzicht van de meest relevante beleidsnota's.
- Elk programma beschrijft welke verbonden partijen betrokken zijn bij het programma.

Programma's laten zien wat de gemeente doet en uitgeeft om beleidsdoelen te halen

- Elk programma biedt inzicht in de belangrijkste activiteiten en budgetten voor de doelen van het programma.
- Doelen, activiteiten en budgetten in een programma houden verband met elkaar.
- Budgetten voor een programma staan (in een bijlage) gespecificeerd op het niveau van taakvelden.

Programma's zijn opgesteld in helder Nederlands

- Programma's zijn geschreven in correct en eenvoudig Nederlands met zo min mogelijk jargon en afkortingen.
- Ingewikkelde begrippen uit de programma's staan toegelicht in een begrippenlijst.

Programma's zijn compact en overzichtelijk

- Programma's zijn bondig geformuleerd.
- Programma's bevatten visualisaties, zoals van de indicatoren en budgetten.
- Programma's kennen een heldere structuur met een goede inhoudsopgave.

Programma's zijn voor iedereen digitaal te raadplegen

- Programma's zijn eenvoudig te raadplegen via internet, ook via tablets en smartphones.
- Programma's zijn ook toegankelijk en begrijpelijk voor mensen met een (visuele) beperking.
- Programma's bevatten hyperlinks tussen verschillende onderdelen en naar relevante beleidsnota's.
- Gebruikers kunnen programma's makkelijk doorzoeken op trefwoorden via een zoekfunctie.

Standaarden

Programma's volgen landelijke regels en standaarden

- Programma's volgen de regels uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.
- Programma's volgen waar mogelijk landelijke afspraken en definities.
- Programma's voldoen aan de eisen voor digitale toegankelijkheid voor overheidsorganisaties.

Vorm

Voorbeeld Programmakaart Sociaal domein

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen voor het programma Sociaal domein?

- Van 2019 tot 2040 groeit het aantal 65-plussers in de regio Alkmaar met 43%, dit leidt tot meer vraag naar zorg.
- Ouderen wonen langer zelfstandig; sinds 1980 groeide het aandeel zelfstandig wonende 80-plussers van 37% naar 89%.
- De levensverwachting van Nederlanders stijgt, maar het deel van het leven dat ze in goede gezondheid doorbrengen gemiddeld niet.
- Het aandeel eenzame 75-plussers in Nederland is meer dan verdubbeld in 2020 (35%) ten opzichte van 2019 (17%).
- De vraag naar mantelzorg neemt toe in Nederland, terwijl het aantal mantelzorgers afneemt.
- In 2020 kaptamen 520 huishoudens in Bergen (NH) (3,7%) met geregistreerde problematische schulden.
- Het aandeel mensen dat andere burgers neigt te vertrouwen daalde in Nederland van 68% (2019) naar 60% (2010).

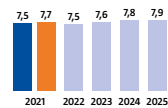
Wat zijn de belangrijkste beleidsdoelen voor het programma Sociaal domein?

- Doel A** In 2025 hebben inwoners van Bergen (NH) een betere gezondheid.
- Doel B** In 2025 hebben minder inwoners van Bergen (NH) problematische schulden.
- Doel C** In 2025 voelen inwoners van Bergen (NH) meer onderlinge saamhorigheid.

Wat zijn de indicatoren bij de beleidsdoelen voor het programma Sociaal domein?

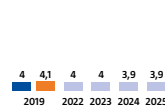
Doel A In 2025 hebben inwoners van Bergen (NH) een betere gezondheid.

Welk rapportcijfer geven inwoners gemiddeld voor hun gezondheid?



Bron: VNG – Burgerpeiling
Waarstaatjegemeente.nl

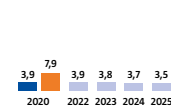
Welk percentage verzekerden heeft twee of meer chronische aandoeningen?



Bron: Vektis

Doel B In 2025 hebben minder inwoners van Bergen (NH) problematische schulden.

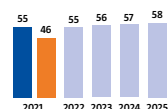
Welk percentage huishoudens heeft problematische schulden?



Bron: CBS – Schuldenproblematiek

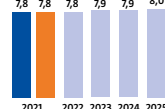
Doel C In 2025 voelen inwoners van Bergen (NH) meer onderlinge saamhorigheid.

Welk percentage inwoners is de afgelopen 12 maanden actief geweest in het verenigingsleven?

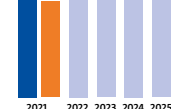


Bron: VNG – Burgerpeiling
Waarstaatjegemeente.nl
(voor alle indicatoren)

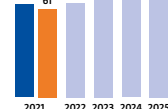
Welk rapportcijfer geven inwoners voor de verbondenheid in hun buurt?



Welk percentage van de inwoners zet zich in voor buuren?



Welk percentage inwoners ervaart nauwelijks of geen gevoelens van eenzaamheid?



Bron: VNG – Burgerpeiling
Waarstaatjegemeente.nl
(voor alle indicatoren)

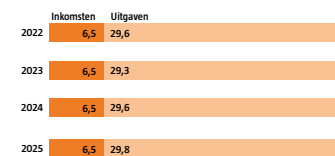
Wat zijn de belangrijkste activiteiten om de beleidsdoelen voor het programma Sociaal domein te bereiken?

- We voeren (via de GGD) de taken uit van de Wet Publieke Gezondheid uit, zoals voor infectiebestrijding.
- We bieden laagdrempelige hulp aan inwoners die zichzelf niet of moeilijk redden, zoals hulp bij het huishouden.
- We voeren de door de raad vastgestelde actie-agenda Op weg naar een schuldenvrij Bergen (NH) uit.
- We verstrekken een bijstandsuitkering en/of bijzondere bijstand aan mensen die hierop zijn aangewezen.
- We begeleiden inwoners met bijstand en/of een beperking duurzaam naar werk, naar scholing of naar participatie.
- We stimuleren en ondersteunen vrijwilligers en hun organisaties, zoals via verzekeringen voor vrijwilligers.
- We geven ruimte aan initiatieven van inwoners om hun buurt leefbaarder te maken en faciliteren dit zo nodig.



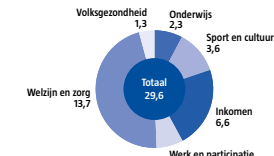
Wat zijn de inkomsten en uitgaven van het beleid voor het programma Sociaal domein?

Wat zijn de verwachte inkomsten en uitgaven voor dit programma in 2022-2025?



Bedragen in miljoenen euro

Waarom geeft Bergen (NH) in 2022 geld uit voor dit programma?



Bedragen in miljoenen euro

Welke verbonden partijen zijn betrokken bij het programma Sociaal domein?

- Gezondheidsdienst Hollands Noorden (GGD)
- Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland (WKN)
- Gemeenschappelijk orgaan Intergemeentelijk Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB-raad)
- Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB)
- Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Noord-Holland Noord (SOVON)



Wat is het doel en wie is de doelgroep van deze voorbeeldkaart?

Het doel van de kaart is om raadsleden, collegeleden en ambtenaren te inspireren samen te gaan werken aan een gemeentebegroting die onder meer:

- goed leesbaar is: heldere taal, op hoofdlijnen, compact en meer visueel;
 - een beperkt aantal doelen bevat (geformuleerd als te bereiken maatschappelijke effecten) met enkele relevante indicatoren en inhoudelijk consistent is doordat de belangrijkste relaties tussen doelen, activiteiten en geld zijn aangegeven.
- Om een zo realistisch mogelijk voorbeeld te maken heeft De Argumentenfabriek zich gebaseerd op bestaande informatie uit

onder meer programma 18 van de concept-begroting 2022-2025, het coalitieakkoord en beleidsstukken van de gemeente Bergen (NH) en eerder werk van De Argumentenfabriek voor andere gemeenten. Door gebrek aan menskracht bij de BUCH, de werkgroep voor de gemeenten Bergen (NH), Uitgeest, Castricum en Heiloo, heeft De Argumentenfabriek de informatie op de kaart niet ambtelijk kunnen laten controleren en aanvullen. Om die reden is de informatie op de kaart nadrukkelijk een voorbeeld en geen weergave of samenvatting van de informatie in de door de raad vast te stellen Begroting 2022-2025 van de gemeente Bergen (NH). Dat geldt nadrukkelijk ook voor de streefwaarden voor 2022-2025 bij de indicatoren: deze zijn verzonden door De Argumentenfabriek.

in opdracht van:
gemeente BERGEN

Over deze kaart
Deze kaart toont een voorbeeld van een (fictief) programma Sociaal Domein van de begroting van de gemeente Bergen (NH). De kaart is gemaakt door De Argumentenfabriek in opdracht van wethouder Van den Beld (Financien) na een verzoek van de gemeenteraad van Bergen (NH). We danken alle mensen die hebben meegedacht over de inhoud van deze kaart.

gemaakt door: De Argumentenfabriek De Informatiekaart 2021

Afbeelding 7
(Klik op de afbeelding om de kaart in een browser te bekijken)

3. Wensen voor een planning- en controlcyclus

Wat zijn overige wensen van raadsleden?

De raadsleden van Bergen (NH) dachten ook na over overige wensen voor een betere planning- en controlcyclus. Het gaat hierbij zowel om wensen over de inhoud van specifieke planning- en controldocumenten als om wensen voor een beter proces.

In tabel 4 staan deze wensen. Ze zijn aanvullend op de inhoud van de Kaderkaart voor de programmabegroting in dit boek. De tabel pretendeert niet volledig te zijn.

Documenten	
Algemeen	Hanteer dezelfde indeling voor alle planning- en control-documenten zodat deze makkelijk zijn te vergelijken.
Kadernota	Maak duidelijker welke (financiële) informatie over de eerste financiële rapportage gaat (<i>bijsturen</i>) en welke informatie over de kadernota (<i>vooruitkijken</i>).
Begroting	- Maak naast de reguliere begroting een aantrekkelijke publieksversie voor geïnteresseerden in de samenleving. - Neem voorin een samenvatting op met de bestuurlijke en financiële hoofdlijnen van de begroting. - Benut uitklapbare secties (in de digitale begroting) om (verplichte) informatie over bijzaken te ontsluiten.
Voortgangsrapportages beleid	- Rapporteer (indien mogelijk) expliciet over de status van beleidsindicatoren in de begrotingsprogramma's. - Verduidelijk de koppeling tussen beleid en geld in de rapportages.
Voortgangsrapportages financiën	Maak de financiële rapportages toegankelijker met minder gebruik van jargon.
Proces	
Algemeen	Verbeter de huidige opzet van de planning- en controlcyclus stapsgewijs en ga voor eerste succes op korte termijn.
Raadsbehandeling	- Behandel rapportages over beleid en geld gelijktijdig in een raadscommissie. - Deel informatie over de voortgang van het beleid ook via presentaties aan de gemeenteraad. - Agendeer beleidsrapportages standaard als bespreekpunt in een raadscommissie.

Tabel 4

4. De planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen (GR's) zijn samenwerkingsverbanden tussen verschillende gemeenten, provincies of waterschappen in Nederland. Overheden richten deze regelingen op om gezamenlijk bepaalde taken uit te voeren.

De redenen hiervoor verschillen. Sommige GR's vloeien voort uit wettelijke verplichtingen. Maar decentrale overheden kunnen hier ook zelf voor kiezen, zoals om doelmatigheid te vergroten of omdat de taken niet door één afzonderlijke gemeente, provincie of waterschap kunnen worden uitgevoerd.

De gemeente Bergen (NH) werkt in 2024 samen met andere gemeenten en/of de provincie Noord-Holland in acht GR's:

- Werkorganisatie BUCH
- GGD Hollands Noorden
- Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
- Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
- Regionaal Historisch Centrum Alkmaar
- Zaffier
- Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en omstreken
- Cocusensus

Wie zijn de hoofdrolspelers in gemeenschappelijke regelingen?

Bij GR's zijn deels andere hoofdrolspelers betrokken dan bij een gemeente. De meeste GR's kennen een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). In tabel 5 staat op hoofdlijnen wie wat doet binnen een GR met zo'n bestuursvorm.

Speler	Verantwoordelijkheden
Gemeentebestuur	Colleges en/of raden van een gemeente zijn de eigenaren van een GR. Zij besluiten of ze een GR oprichten, blijven deelnemen of uittreden. De gemeente besluit wie namens de gemeente zitting neemt in het Algemeen Bestuur van een GR. Veelal is dit één van de leden van het college van B&W.
Algemeen Bestuur van een GR	Het Algemeen Bestuur (AB) vervult de rol van opdrachtgever . Het AB is bevoegd te besluiten. Het stelt de hoofdlijnen van het beleid vast en controleert of het Dagelijks Bestuur (DB) goed functioneert. Het AB besluit ook wie in het DB zitting nemen. Het AB is vergelijkbaar met een gemeenteraad, maar dan binnen het werkgebied van de GR.
Dagelijks Bestuur van een GR	Het Dagelijks Bestuur (DB) van een GR is opdrachtnemer . Het DB is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de GR. Het DB bereidt besluiten voor, voert ze uit en beheert de financiën van de GR. Het DB is vergelijkbaar met een college van B&W, maar dan binnen het werkgebied van de GR.
Ambtelijke organisatie van een GR	De ambtelijke organisatie van de GR is uitvoerder en adviseur. De directeur van deze organisatie adviseert het DB en draagt, vergelijkbaar met een gemeentesecretaris, de zorg voor de daadwerkelijke uitvoering en de bedrijfsvoering binnen de GR.

Tabel 5

4. De planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen

Waar in de begroting staat informatie over gemeenschappelijke regelingen?

Details over het beleid en de financiën van de GR's staan in de planning- en controldocumenten van de betreffende GR. In de gemeentelijke begroting staat alleen beknopt informatie over GR's bij passages over de zogenaamde **verbonden partijen** van de gemeente. Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Wanneer een verbonden partij een publiekrechtelijke rechtsvorm heeft, is er sprake van een gemeenschappelijke regeling. De informatie over de verbonden partijen komt op twee plekken terug in de gemeentelijke begroting: in de begrotingsprogramma's en in één van de (verplichte) paragrafen van een

Informatie in de programma's	Informatie in de paragraaf Verbonden partijen
Per programma • Overzicht betrokken verbonden partijen	Algemeen • Visie en beleidsvoornemens t.a.v. verbonden partijen • Overzicht van alle verbonden partijen Per verbonden partij • Werkzaamheden/taken • Relevante ontwikkelingen • Financiële informatie - Financieel belang van de gemeente - Verwachte omvang van eigen en vreemd vermogen - Verwachte omvang van financiële resultaat - Risico's

Tabel 6

begroting (zie tabel 6). GR's worden gefinancierd vanuit de algemene dekkingsmiddelen van de gemeente. De uitgaven voor de taken van een GR komen terug in de lasten van het programma waarbij de GR betrokken is.

Hoe verloopt de planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen?

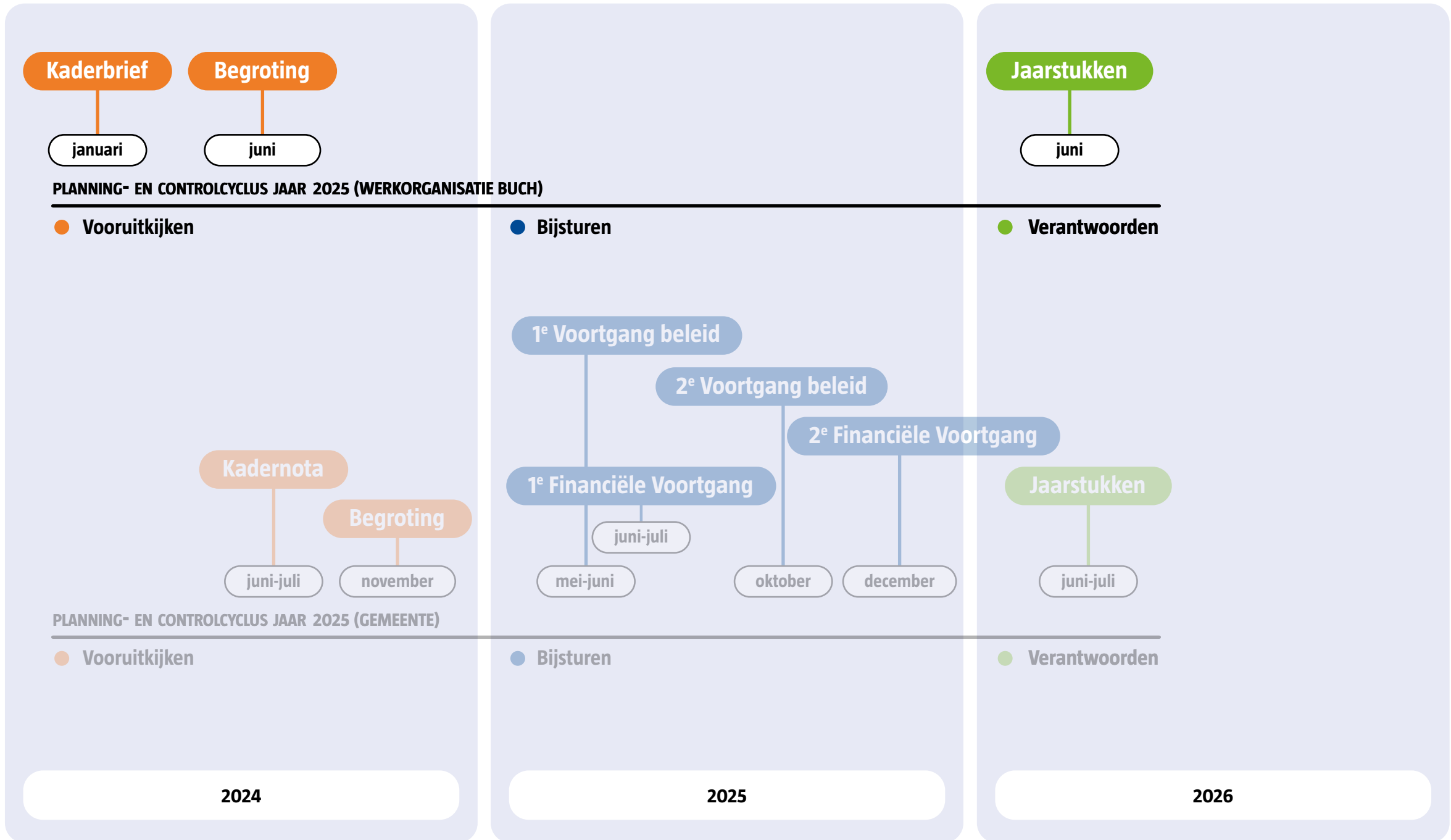
GR's werken ook met een eigen planning- en controlcyclus. Deze kent dezelfde **drie hoofdstappen** als de planning- en controlcyclus van de gemeente Bergen (NH):

- Vooruitkijken
- Bijsturen
- Verantwoorden

Ook de bijbehorende **planning- en controldocumenten** zijn vergelijkbaar. Elke GR kent een kadernota (of kaderbrief), een begroting en jaarstukken. Ook rapporteren GR's in het lopende begrotingsjaar over de voortgang van beleid (indien van toepassing) en financiën. Het aantal rapportages per jaar en de naam die GR's hierbij aan de rapportage(s) geven wijkt hierbij soms af van de planning- en controlcyclus van de gemeente Bergen (NH).

Ook het **moment** in het kalenderjaar waarop de planning- en controldocumenten van een GR voorliggen in een gemeenteraad verschilt. Dit is met name relevant voor de kadernota en de begroting. De keuzes in de kadernota (of -brief) en begroting van een GR werken door in de gemeentebegroting. Om deze reden behandelt de gemeenteraad concepten van deze stukken vóór de gemeentelijke kadernota en begroting. Ter illustratie staat in afbeelding 8 de jaarplanning van de raadsbehandeling voor Werkorganisatie BUCH afgezet tegen de planning van de gemeente Bergen (NH). College en raad van Bergen (NH) behandelen in de regel geen voortgangsrapportages van GR's, behalve als deze gepaard gaan met begrotingswijzigingen.

Wanneer behandelt de raad de P&C-documenten van Werkorganisatie BUCH en hoe verhoudt dit zich tot de P&C-cyclus van de gemeente?



Afbeelding 8

4. De planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen

Tenslotte verschilt de **rol van de gemeenteraad**. Zoals uit tabel 5 blijkt fungeert de gemeenteraad niet als beslisser in de planning- en controlcyclus van een GR. Deze rol is weggelegd voor het bestuur van een GR. De raad kan wel zijn standpunt over een concept-kadernota, -begroting, -jaarstukken of een begrotingswijziging kenbaar maken aan het bestuur van een GR. De raad vervat dit standpunt in een zogenaamde zienswijze. Het college bereidt dit standpunt voor via een concept-zienswijze. In Bergen (NH) geldt de bijzondere situatie dat het college dit doet mede op basis van input van zogenaamde **raadsambassadeurs** voor de betreffende GR. Deze raadsambassadeurs zijn te beschouwen als ‘vooruitgeschoven posten’ namens de gehele raad van Bergen (NH) met als doel meer invloed uit te oefenen op de betreffende GR. Kortom, de gemeenteraad kan via een zienswijze reageren op concepten van de planning- en controldocumenten. Het bestuur van een GR betreft de zienswijzen van alle deelnemers aan de GR bij het definitief vaststellen van de planning- en controldocumenten.

Samengevat

De planning- en controlcyclus van een GR kent in vergelijking met de cyclus van een gemeente:

- **andere hoofdrolspelers**, zoals bestuurders van een GR;
- **vergelijkbare processtappen**: vooruitkijken, bijsturen en verantwoorden;
- **vergelijkbare documenten**: zoals een kadernota (of -brief), begroting, en jaarstukken;
- een **afwijkende planning** die vóórloopt op de cyclus van de gemeente en
- een **andere, minder invloedrijke rol voor de gemeenteraad** met de zienswijze als voornaamste sturingsinstrument.

Hoe kan de gemeenteraad verder sturen op gemeenschappelijke regelingen?

De raad kan dus via het indienen van zienswijzen reageren op de concept-kadernota en concept-begroting en zo sturen op de planning- en controlcyclus. Maar dat is niet het hele verhaal. Wat kan de raad nog meer doen?

Naast deze reactieve wijze van sturen kan de raad ook proactief kaders stellen. Zo kan de raad in zijn eigen begroting bepalen welke maatschappelijke effecten hij wil realiseren. Ook kan hij beleidsregels of verordeningen vaststellen. Als bij beleidsmaatregelen een rol is weggelegd voor een GR is het aan het collegelid dat zitting heeft in het AB om zich in te spannen dit te op te nemen in de begroting van de betreffende GR. De raad kan dus ook sturen via zijn eigen beleid.

Verder kan de raad samenwerking zoeken met andere raden die deelnemen aan een GR. Om effectief invloed uit te oefenen op het bestuur van een GR is samenwerking met andere deelnemers nodig, bijvoorbeeld om inhoud van zienswijzen op elkaar af te stemmen. Raadsleden en raden kunnen dit op eigen initiatief doen, maar sinds 1 juli 2022 is er met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen ook nieuw instrument gekomen: een gemeenschappelijke adviescommissie. Deze adviescommissie kan het algemeen bestuur van een GR van advies voorzien, besluitvorming van raden van deelnemende gemeenten voorbereiden of de raden van advies voorzien. Voorwaarde voor het instellen van deze adviescommissie is dat alle raden van deelnemende overheden hiertoe besluiten.

Een laatste kaderstellende instrument van de raad is het nemen van een besluit over de deelname aan een GR. De raad kan deelname aan een GR heroverwegen, zoals door te pleiten voor wijzigingen of, in een uiterste geval, uit de GR te treden.

4. De planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen

Naast de kaderstellende rol heeft de raad ook de rol van controleur.

Raadsleden kunnen collegeleden die bestuurder zijn in een AB vragen zich te verantwoorden over de inbreng van het gemeentestandpunt in het AB. Hiervoor kan de raad al zijn raadsinstrumenten inzetten. De raad kan een AB-lid echter niet aanspreken op een uiteindelijk AB-besluit omdat hierbij meer aspecten dan alleen het eigen gemeentestandpunt zijn meegewogen. Ook kunnen raadsleden DB-leden niet rechtstreeks aanspreken. DB-leden zijn alleen verantwoording schuldig aan het AB.

De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 juli 2022 versterkt de controlerende rol van de raad, zoals met een regionaal enquêterecht en een actieve informatieplicht voor het bestuur van een GR. Deze laatste plicht houdt in dat het bestuur van een GR raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen moet geven die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. Kortom, een raadslid staat niet met lege handen.

Meer lezen over gemeenschappelijke regelingen?

In deze publicatie hebben we op hoofdlijnen beschreven hoe de planning- en controlcyclus van GR's werkt en wat de rol van de gemeenteraad hierbij is.

Hier staan enkele leestips voor raadsleden die hier meer over willen weten:

- VNG (2022), Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen? Handreiking.
- Regietafel Noord-Holland Noord (2022), Governance in Noord-Holland Noord – Goed samenwerken in gemeenschappelijke regelingen.
- Regietafel Noord-Holland Noord (2022), Presentatie over de Wijziging wet gemeenschappelijke regeling.

Verder heeft de gemeenteraad van Bergen (NH) eerder zelf beleid vastgesteld dat mede bepaalt hoe de planning- en controlcyclus van de GR's eruitzien, zoals de Nota Verbonden Partijen, Financiële Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen en de notitie Informatievoorziening Gemeenschappelijke Regelingen.

Meer weten over De Argumentenfabriek?

Kijk op www.argumentenfabriek.nl
@fabriekstweet of bel 020-4124001



De ArgumentenFabriek